

Gestaltungsmöglichkeiten und Notwendigkeit einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht

Sarah Hoesch

2020-06-13T09:00:00

Die [Initiative Lieferkettengesetz](#) strebt eine gesetzlich verankerte und sowohl menschenrechts- als auch umweltbezogene Sorgfaltspflicht für Unternehmen in Anlehnung an die [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) an. Auf Verfahrensebene soll eine die gesamte Wertschöpfungskette erfassende Risikoanalyse durchgeführt und unter anderem die Ergreifung angemessener Maßnahmen zur Beendigung, Abmilderung und Wiedergutmachung von Menschenrechts- und Umweltbeeinträchtigungen vorgesehen werden. Im Folgenden werden die Notwendigkeit einer eigenständigen umweltbezogenen Sorgfaltspflicht und denkbare Möglichkeiten ihrer rechtssicheren Gestaltung dargelegt.

I. Relevanz des Umweltschutzes für die Realisierung von Menschenrechten

Zwischen Menschenrechten und dem Schutz der Umwelt besteht eine tiefgreifende Beziehung, die seit geraumer Zeit Gegenstand von Entscheidungen internationaler Rechtsprechungs- und Kontrollorgane ist. Erst im Juli letzten Jahres befasste sich der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen im Verfahren [Cáceres vs. Paraguay](#) mit dieser Verbindung. Dabei stellte er Verletzungen der staatlichen Pflicht zum Schutz des Rechts auf Leben (Art. 6 IPbpR) sowie des Privat- und Familienlebens (Art. 17 IPbpR) fest. Hintergrund war die großflächige Behandlung landwirtschaftlicher Flächen mit agrochemischen Stoffen durch ein Unternehmen, das aus Sicht des Ausschusses „systematisch die nationalen Umweltvorschriften missachtete“. Dadurch entstanden (vorhersehbare) Schäden an der Umwelt. Die Flüsse, das Brunnenwasser sowie Baumfrüchte, Getreide und Farmtiere, die den Beschwerdeführer*innen als Nahrungsquellen dienten, wurden kontaminiert. Der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte stellte 2018 im Rahmen einer [förmlichen Stellungnahme](#) eine „unbestreitbare Beziehung zwischen dem Schutz der Umwelt und der Realisierung von Menschenrechten“ dahingehend fest, dass die Verschlechterung der Umwelt und die nachteiligen Effekte des Klimawandels die tatsächliche Ausübung von Menschenrechten beeinträchtigte. Die Afrikanische Kommission für Menschenrechte und der Rechte der Völker bestätigte 2001 vor dem Kontext erheblicher Gesundheitsschäden der lokalen Bevölkerung aufgrund großflächiger Ölverschmutzungen im Niger-Delta durch die nigerianische Tochtergesellschaft von „Shell“ ([CESR und SERAC vs. Nigeria](#)), dass die Afrikanische Menschenrechtscharta (in Art. 16 und 24) die Relevanz einer sauberen und sicheren Umwelt anerkenne. Eine durch Verschmutzung und Zerstörung beeinträchtigte Umwelt stehe im Widerspruch zu zufriedenstellenden

Lebensbedingungen. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich spätestens ab Mitte der 1990er Jahre [vielfach mit umweltbezogenen Menschenrechtsverletzungen auseinandergesetzt](#) und festgestellt, dass der Schutz vor Schäden an der Umwelt mit dem Schutz von Menschenrechten wie dem Recht auf Leben ([Öneryildiz vs. Turkey](#)), dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens ([Guerra and others vs. Italy](#)) oder dem Schutz des Eigentums ([Papastavrou and Others v. Greece](#)) eng zusammen hänge.

Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund [steigender Temperaturen, sich häufender Extremwetterereignisse](#) und dem starken [Rückgang von Ökosystemen und der Biodiversität](#).

II. Unternehmen im Fokus

Neben der staatlichen Verantwortung thematisieren beispielsweise Umwelt- und Menschenrechtsorganisationen vielfach die zentrale Rolle der beteiligten (insbesondere auch europäischen und deutschen) Unternehmen. So wird im Fall des peruanischen Bergbauern [Saúl Luciano](#) Lliuya dem Unternehmen RWE dessen proportionaler Anteil am Klimawandel durch die Erzeugung von Treibhausgasen und deren Auswirkung auf die Lebensgrundlagen des Betroffenen vorgehalten. Besondere mediale Aufmerksamkeit erfuhr auch der Dammbruch einer Eisenerzmine nahe der brasilianischen Stadt Brumadinho im Januar 2019, bei dem mindestens 259 Menschen getötet wurden. Hier werden Fragen zur Verantwortlichkeit des [Zertifizierungsunternehmens TÜV Süd](#) aufgeworfen, dessen brasilianische Filiale den Damm noch im September 2018 als sicher eingestuft hatte.

Immer häufiger sehen sich Unternehmen mit Klagen konfrontiert, in denen die Verursachung von Umweltschäden oder die Nichteinhaltung von Umweltrecht mit den unter I. skizzierten menschenrechtlichen Prinzipien verknüpft wird. Auch erfolgen umweltbezogene Beschwerden an die [Nationalen Kontaktstellen zur Umsetzung der OECD-Leitsätze](#) ([WWF vs. SOCO](#)). Deren Entscheidungen sind zwar rechtlich nicht verbindlich, könnten Sorgfaltspflichten aber dennoch mitformen. Bereits heute werden freiwillige Standards in Zivilgerichtsverfahren angeführt, um Sorgfaltsmaßstäbe zu bestimmen (vgl. [Studie zur Sorgfalsprüfung in Lieferketten](#) im Auftrag der Europäischen Kommission). Daraus entstehende rechtliche Unsicherheiten können, auch aus unternehmerischer Sicht, ein Argument zugunsten der Regelung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht sein.

Es wäre zudem ungenügend ein Lieferkettengesetz ausschließlich an Menschenrechtsverletzungen anknüpfen zu lassen. Denn ein universell anerkanntes Menschenrecht auf eine saubere oder intakte Umwelt gibt es nicht. Umweltrechtsverstöße und -schäden werden – wie besehen – in Einzelfällen über die Auslegung bestehender Menschenrechte zur Anwendung gebracht. Hier kann es für Betroffene zu Nachweisschwierigkeiten kommen, wenn zwar einerseits ein Umweltrechtsverstoß des Unternehmens feststeht, aber andererseits der Kausalitätsbeweis des Verstoßes für eine Menschenrechtsverletzung misslingt. Zudem zeigen sich die Auswirkungen von Umweltrechtsverletzungen auf

Menschenrechte häufig erst mit starker zeitlicher Verzögerung, was die praktische Verfolgung erschwert.

III. Umweltschutz im internationalen Regelungsgefüge

Die Gestaltung des materiellen Regelungsgegenstands einer umweltorientierten Sorgfaltspflicht wirft aufgrund des fragmentarischen Charakters des internationalen Umweltrechts jedoch gewisse Schwierigkeiten auf. Einheitliche, verbindliche, internationale Umweltstandards und -rechte bestehen derzeit nicht.

Deutschland und die Europäische Union sind jedoch Vertragspartner einer Vielzahl völkerrechtlicher Verträge, die sich mit dem Schutz der Umwelt befassen. Oftmals treffen diese „nur“ sektorspezifische Regelungen. Beispielhaft seien das „Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung“, das „Cartagena Protokoll über die biologische Sicherheit“ oder das „CITES-Übereinkommen zur Kontrolle des Im- und Exports von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten“ genannt. Die EU selbst hat sich weitere Regelungen, wie die [EU-Holzhandelsverordnung](#), auferlegt, die bereits eine sektorspezifische Sorgfaltspflicht zur Inverkehrbringung von Holz(-erzeugnissen) beinhaltet. Weiterhin haben Deutschland und die EU im Rahmen des Pariser Abkommens die Ergreifung von Maßnahmen, wie die Reduktion von Emissionen, zugesagt. Auch im Rahmen der Vereinten Nationen wurden mit der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung Ziele gesetzt, die unter anderem das Ergreifen umgehender Maßnahmen zur Bekämpfung des Biodiversitätsverlusts und dessen Auswirkungen erfassen.

Beachtlich sind zudem die aus Unternehmenssicht unverbindlichen [OECD-Leitsätze](#) zur verantwortungsvollen Unternehmensführung. Sie enthalten allgemeine Anforderungen zur Berücksichtigung von Folgen für Umwelt, Gesundheit und Sicherheit in Entscheidungsfindungsprozessen oder der Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltaspekten. Darüber hinaus entwickelte die OECD sektorspezifische Standards, beispielsweise für den Handel mit Rohstoffen aus Konfliktregionen. Die „[Performance Standards](#)“ der International Finance Cooperation befassen sich einerseits mit unternehmerischem Gesamtrisikomanagement, aber auch mit spezifischen Biodiversitätsanforderungen. Mit [EMAS](#) hat die Europäische Union überdies ein freiwilliges Instrument für ein Gemeinschaftssystem zum Umweltmanagement geschaffen, dessen Durchführung eine Umweltbetriebsprüfung inklusive Offenbarung einer Umwelterklärung an die Öffentlichkeit beinhaltet.

Die vielfältigen Multistakeholder-Initiativen, die sich im Laufe der Zeit bildeten, entwickelten daneben eigene bereichsübergreifende oder sektorspezifische Standards (teilweise mit Zertifizierungsmöglichkeit). Dazu gehören die umfassenden Maßstäbe der [Global Reporting Initiative](#), die allgemeine Transparenz- und Managementstandards enthalten, aber auch solche zu Stoffen, Energie, Wasser, Abwasser und Biodiversität. Große internationale Bedeutung erfahren die Normen der Internationalen Normungsorganisation wie ISO 14001 als Grundlage des

angesprochenen EMAS oder ISO 26000. Nur ausschnitt- und beispielhaft können für den Textilsektor die Global Organic Textile Standards, für den Bereich der Rohstoffe die Extractive Industries Transparency Initiative und im Nahrungsmittelbereich der Standard von UTZ Certified genannt werden.

IV. Umweltbezogene Sorgfaltspflicht im Rahmen eines Lieferkettengesetzes

Diese exemplarische Auflistung zeigt einerseits die Fülle an Orientierungsmöglichkeiten für eine umweltbezogene Sorgfaltspflicht. Andererseits muss ein Lieferkettengesetz aus Verfassungssicht ausreichend bestimmt klären, welche – durch allgemeine Auslegungstechniken ermittelbaren – Vorgaben den Normadressat*innen gemacht werden. Die bisherigen internationalen und nationalen Bemühungen können als Anhaltspunkt für die Ermittlung einer entsprechenden Gestaltungsmöglichkeit dienen.

So empfehlen die OECD-Leitlinien Unternehmen „im Rahmen der Gesetze, Bestimmungen und Verwaltungspraktiken der Länder, in denen sie tätig sind, und unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Abkommen, Grundsätze [...] des Schutzes von Umwelt und öffentlicher Gesundheit“ gebührend Rechnung zu tragen. Beachtet werden soll also lokales Recht und einschlägige internationale Abkommen.

In der [Schweiz hat die Konzernverantwortungsinitiative](#) im Rahmen einer angestrebten Verfassungsänderung ([Art. 101a BV](#)) vorgesehen, dass Unternehmen international anerkannte Menschenrechte sowie „die internationalen Umweltstandards“ respektieren und eine entsprechende Sorgfaltsprüfung durchführen müssen. Auf die Verbindlichkeit des jeweiligen Standards soll es nicht ankommen. Offen bleibt zwar, welche Standards davon im Einzelnen erfasst werden, eine abschließende oder detaillierte Aufzählung muss und kann eine Verfassung aber auch nicht leisten. Ein [Gegenvorschlag des Nationalrats](#) soll Unternehmen verpflichten, „maßgebliche Bestimmungen zum Schutz der Menschenrechte und Umwelt“ einzuhalten. Gemeint sind damit international anerkannte und für die Schweiz verbindliche Regelungen, die im Rahmen der vorgeschlagenen Bundesgesetzänderungen ebenfalls nicht durch Enumeration konkretisiert werden.

Das französische „[Loi de Vigilance](#)“ aus 2017 ist derzeit das einzige in Kraft getretene Legislativbeispiel zu einer hier vorschwebenden Sorgfaltsprüfung (zur Bewertung siehe [Cannelle Lavite in diesem Symposium](#)). Das Gesetz knüpft dabei an Menschenrechtsverletzungen und „Umweltschäden“ an. Daneben wurde eine fakultative Konkretisierungsmöglichkeit der gesetzlichen Sorgfaltspflicht durch Verordnung vorgesehen. Rechtsprechung zu dem neuen Gesetz (die dessen Umfang weiter klären könnte) steht noch aus, erste Verfahren werden bereits geführt.

Anfang 2019 wurde auch ein Entwurf des BMZ zu einem Sorgfaltspflichtengesetz bekannt. Dieser ist bezüglich des Regelungsstands differenzierter als der im

französischen Gesetz vorgesehene Schutzgutverweis oder die verhaltensbezogenen schweizerischen Vorschläge. Er sieht die Kombination beider Aspekte vor. Gegenstand der umweltbezogenen Sorgfaltspflicht soll daher einerseits die Vermeidung von Umweltschäden und andererseits die Einhaltung grundlegender „Anforderungen des Umweltschutzes“ sein. Davon werden Anforderungen erfasst, die sich aus den lokalen Vorschriften zum Schutz der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden, des Klimas, der Bio-Diversität und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage ergeben, solche, die verbindlichen internationalen Abkommen zu entnehmen sind und solche, die aus dem internationalen Stand der Technik entstehen. Daran anknüpfend sieht der Entwurf eine Erheblichkeitsschwelle vor. Die Risikoanalyse soll angemessen berücksichtigen, inwieweit das Unternehmen zu „Verletzungen“ beiträgt. Der Begriff der „Verletzung“ wird dabei konkretisiert, er beschränkt sich auf „nicht nur unerhebliche Verletzungen grundlegender Anforderungen des Umweltschutzes oder Umweltschädigung“.

Für eine derartig differenzierte Lösung spricht sich auch ein durch das Umweltbundesamt in Auftrag gegebenes [Gutachten](#) aus, welches zusätzlich und anstelle des „internationalen Stands der Technik“ auch den Verweis auf die europäisch geprägte „Beste verfügbare Technik“ in Erwägung zieht, sofern begleitend eine Öffnungsklausel für Abweichungen in begründeten Fällen ermöglicht wird.

Möglicher Gegenstand einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht könnte daher (1) eine schutzgutbezogene Generalklausel („Vermeidung von Umweltschäden“), (2) eine verhaltensbezogene Generalklausel („Einhaltung von Standards/Abkommen“) (3) oder eine Kombination beider Ansätze sein, wobei jeweils die Möglichkeit einer verhältnismäßigeren Gestaltung durch Einführung einer Erheblichkeitsschwelle besteht. Die Verhaltensanforderungen könnten sodann durch (1) den Verweis auf lokales Recht, (2) den Verweis auf internationale Abkommen oder Standards, (3) den Verweis auf – für Deutschland verbindliche – internationale Abkommen, (4) eine Auffangklausel („Stand der Technik“) oder (5) eine Kombination dieser konkretisiert werden.

Die Kombination einer schutzgut- und einer verhaltensbezogenen Klausel erscheint mit Blick auf eine bestmögliche Realisierung von Umwelt- und Menschenrechten zweckdienlich. Denn das Umwelt(völker-)recht weist zu weitreichende Schutzlücken auf, um Umweltschäden umfassend zu vermeiden. Dennoch sollte deren mögliches Auftreten im Rahmen einer Risikoanalyse bedacht werden. Mit Rücksicht auf den bestehenden Konflikt zwischen einer möglichst bestimmten Regelung und der insbesondere im Umweltbereich erforderlichen Entwicklungsoffenheit bietet sich im Anschluss eine Kombination der verschiedenen Verweistekniken hinsichtlich des verhaltensbezogenen Regelungsgegenstands an.

Sowohl erwähntes Gutachten des Umweltbundesamts als auch benannte Studie der Europäischen Kommission kommen zu dem Schluss, dass ein alleiniger Verweis auf lokales Umweltrecht – sei dieser als Minimalkonsens auch leicht umzusetzen – nicht ausreicht, um die Ziele eines umweltbezogenen Sorgfaltspflichtengesetzes zu erreichen. So kann ein solcher Verweis zwar Vollzugshindernisse im lokalen Recht auffangen, er greift bei lokalen Regelungsdefiziten oder -lücken jedoch zu

kurz. Das Gutachten betont dabei die Vorteile einer ergänzenden Bezugnahme auf internationale für die Bundesrepublik verpflichtende Abkommen, um auch Regelungsdefizite zu vermeiden und bringt eine nicht-abschließende, anleitende Auflistung beispielhafter Verträge ins Spiel. Überdies verweist es auf die Vorteile einer Bezugnahme auf den Stand der bzw. die beste verfügbare Technik, der im Rahmen europäischer Gesetzgebung bekannt und auch in der nationalen Rechtsprechung bereits konturiert wurde. Ein derartiger Verweis würde als Auffangtatbestand zudem den notwendigen Raum für die Entwicklungsoffenheit des Umweltrechts bieten. Als Auslegungshilfe könnten dabei private Leitlinien, wie die benannten GRI Standards an Bedeutung gewinnen. Eine denkbare Kritik an diesem kombinatorischen Ansatz sind weiterhin bestehende Auslegungsschwierigkeiten, die ein enumerativer Ansatz eher vermeiden würde.

Bei einer ausschließlichen Inbezugnahme von „internationalen Abkommen“ stellt sich dagegen die Frage der Bestimmtheit der Norm bzw. die Frage nach dem Erfordernis einer starren Enumeration dieser Abkommen. Will man dieser Problematik durch die Einschränkung auf „für die Bundesrepublik“ verbindliche Abkommen entgehen, wäre wohl das Bestimmtheitserfordernis gewahrt, dennoch verbliebe die Gefahr, dem Gedanken des Gesetzes zuwider, keinen umfassenden Umweltschutz ermöglichen zu können. Insoweit sei auf die Ausführungen zum fragmentarischen Charakter des internationalen Umweltrechts verwiesen. Der ebenso denkbare, schlichte Verweis auf soft law Standards, würde bei flexibler Anwendung mit dem Demokratieprinzip konfliktieren, soweit er eine (Quasi-)Rechtsetzung durch Private zur Folge hätte. Ein starrer Verweis wäre vor dem Hintergrund sich schnell wandelnder Umwelttechniken wohl eher ungenügend.

V. Ausblick

Die angeführten Gutachten, der Entwurf des BMZ sowie auch das französische „Loi de vigilance“ zeigen, dass die Gestaltung einer umweltbezogenen Sorgfaltspflicht durch verschiedene Methoden mit entsprechenden Vor- und Nachteilen umsetzbar und möglich ist. Aufgrund der Relevanz des Umweltschutzes für die Ausübung von Menschenrechten erscheint sie auch notwendig.

